Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 IX Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2015

Nr. 13 VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 16 december 2014

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van fin van Financiën over de brief van 18 september 2014 over een analyse van kleine subsidies (subsidieverstrekkingen van € 25.000 of minder) (Kamerstuk 34 000 IX, nr. 6).

De vragen en opmerkingen zijn op 30 oktober 2014 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 15 december 2014 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Harbers

De griffier van de commissie,
Groen

kst-34000-IX-13
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2014

Inhoudsopgave	blz.

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de analyse subsidieregelingen met verstrekkingen onder de € 25.000. De VVD-fractie heeft hierover een aantal vragen.

Hoeveel van de subsidieregelingen bevatten inmiddels een einddatum en hoeveel van de regelingen hebben inmiddels een horizonbepaling van vijf jaar? Welke niet?

Wat zijn de uitvoeringskosten van de subsidieregelingen met primair kleine subsidies ten opzichte van het uit te keren subsidiebedrag? In hoeverre is er ook gekeken naar alternatieve invulling van de uitvoering met het oog op de efficiëntie (ook bijvoorbeeld door een andere bestuurslaag)?

Subsidies beneden de € 25.000 worden vrijwel direct verstrekt, zonder uitgebreide controle. De leden van de VVD zijn van mening dat dit natuurlijk goed is voor de administratieve lasten en uitvoeringskosten. In hoeverre is er echter zicht op fraude met deze subsidies of onterecht uitgekeerde subsidies? Hoe vindt de controle op de kleine subsidies plaats? Is dit volgens de Minister effectief en efficiënt? Wat vindt de Minister van de doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies kleiner dan € 25.000?

In 2011 was een belangrijk kritiekpunt dat er van veel subsidieregelingen geen evaluaties zijn. In 2009 heeft de Algemene Rekenkamer vraagtekens gezet bij de effectiviteit van met name het grote aantal kleine subsidies, gevolgd door een motie Weekers hierover, aanvaard op 17 december 2009 (Kamerstuk 31 865, nr. 13; Handelingen TK-39-3848). In hoeveel gevallen is er voor de subsidieregelingen met vooral subsidies kleiner dan € 25.000 een evaluatie geweest? Voor welke niet? In hoeverre is er zicht op de effectiviteit van de kleine subsidies?

Eerder heeft het Ministerie van VWS besloten om in principe geen subsidies van minder dan € 125.000 meer te verstrekken. Toch zien de leden van de VVD-fractie in het overzicht nog weer een grote hoeveelheid subsidieverstrekkingen kleiner dan € 25.000 staan. Hoe is dit te verklaren?

In hoeverre zijn er in de subsidieregelingen, waarbij zowel grote als kleine subsidies kunnen worden verstrekt, minimumbedragen (bijvoorbeeld € 25.000) opgenomen in de subsidieregeling beneden welke grens de subsidie niet wordt verstrekt? Zou de Minister voorstander zijn van het opnemen van een dergelijke minimumgrens bij sommige subsidieregelingen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe zou dit ingevoerd kunnen worden?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie danken de Minister voor zijn analyse van kleine subsidies en het uitgebreide overzicht van regelingen, dat gebaseerd is op 2013. In combinatie met de in mei 2014 reeds openbaar

gemaakte subsidies ontstaat een goed beeld van het subsidielandschap. Het valt de leden van de PvdA-fractie op dat van de 10 regelingen met het grootste aantal verstrekkingen, er reeds 8 zijn afgeschaft. Dit betekent dat het overzicht geen accuraat beeld geeft voor de situatie in 2014 en komende jaren. Kan de Minister duidelijkheid geven over de verwachte uit te keren kleine subsidies over 2014 en welk deel daarvan ziet op verplichtingen aangegaan onder inmiddels vervallen regelingen? Tot slot, kan de Minister een lijst verstrekken van regelingen die gelden in 2014 waaruit kleine subsidies worden verstrekt?

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de brief van de Minister en hebben nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke manier er controle wordt uitgeoefend nadat een subsidie eenmaal is verstrekt. Aan de poort wordt doorgaans goed gekeken of iets of iemand in aanmerking komt voor subsidie maar op welke manier wordt er controle uitgeoefend om fraude van deze verstrekte subsidies tegen te gaan?

De leden van de CDA-fractie vragen of het misschien niet beter en effectiever is om een aantal landelijke subsidies bij de gemeenten onder te brengen. Dit omdat de eigen gemeente over het algemeen makkelijker benaderbaar is voor inwoners in vergelijking met het Rijk. Deze leden vragen ook of er geen afspraken gemaakt moeten worden over wie welke subsidie verstrekt om zo de versnippering tegen te gaan.
In de brief van de Minister wordt verder aangehaald dat wanneer een subsidie centraal (landelijk) wordt verstrekt dit ten goede komt aan de uitvoeringskosten en administratieve lasten. De leden van de CDA-fractie vragen of het juist niet andersom is dat wanneer gemeenten de bevoegdheid krijgen om subsidies te verstrekken dit ten goede komt aan de uitvoeringskosten en administratieve lasten.
Op dit moment kan het zo zijn dat zowel de gemeenten, de provincie alsook het Rijk tegelijkertijd subsidies verstrekken met hetzelfde doel. De leden vragen dan ook of de uitvoering van het verstrekken van subsidies op het gebied van duurzaamheid en startersleningen niet bij gemeenten geplaatst kan worden? Temeer omdat op dit moment al veel decentrale overheden (provincies en gemeenten) bijvoorbeeld starters- en duurzaamheidssubsidies aanbieden.

II. Antwoord / Reactie van de Minister

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd hoeveel van de subsidieregelingen inmiddels een einddatum bevatten en hoeveel van de regelingen inmiddels een horizonbepaling van vijf jaar hebben, en welke niet.

Onder de einddatum wordt verstaan de uiterste datum waarop nog verplichtingen op grond van een subsidieregeling kunnen worden aangegaan. Dit houdt in dat na de einddatum geen aanvragen meer voor de betreffende subsidie kunnen worden gedaan. Dit laat onverlet dat er na de einddatum nog wel betalingen kunnen plaatsvinden op grond van de eerder aangegane verplichtingen. Conform de recent ingevoerde zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 moeten subsidieregelingen een einddatum bevatten die niet later valt dan vijf jaar na de inwerkingtreding van de regeling (de zogenoemde horizonbepaling). Als onderdeel van de horizonbepaling is tevens opgenomen dat een einddatum van tot ten hoogste tien jaar na inwerkingtreding van de regeling mogelijk is indien een termijn van vijf jaar afbreuk zou doen aan de effectiviteit van de activiteiten. Het ontwerp van een dergelijke regeling moet door de

desbetreffende Minister gemotiveerd aan de Tweede Kamer worden overgelegd.

Informatie over onder andere de einddatum van subsidieregelingen is opgenomen in de jaarlijkse subsidiebijlage bij de departementale begrotingen. Deze bijlage geeft een overzicht van alle subsidies en subsidieregelingen, de vindplaats van de subsidieregeling, de begrote bedragen per regeling per jaar (tot vijf jaren vooruit), het jaartal van de laatst uitgevoerde en van de volgende evaluatie alsmede de einddatum van de subsidieregeling. Het meest recente overzicht van subsidieregelingen is opgenomen in de subsidiebijlagen bij de begroting 2015.
Naast de subsidiebijlage bij de begroting wordt vanaf 2014 ook bij het departementale jaarverslag een overzicht van alle subsidiebetalingen per ministerie over het verantwoordingsjaar gegeven. Hierin staat per subsidieregeling een overzicht van alle subsidieontvangers en de bijbehorende uitbetaalde bedragen. Deze informatie wordt in de vorm van open data beschikbaar gesteld op www.rijksbegroting.nl.

De tabel 1 bevat per ministerie informatie over de einddatum van regelingen waarop nog verplichtingen kunnen ontstaan (lopende regelingen). De regelingen waarop geen verplichtingen/ subsidieaanvragen voor gedaan kunnen worden zijn hierin niet meegenomen. Ook de algemene kaderregelingen (met uitsluitend voorschriften van procedurele aard) zijn niet in het overzicht meegenomen aangezien zij niet onder de wettelijke horizonbepaling vallen.

Tabel 1: overzicht einddata van subsidieregelingen per ministerie

Ministerie	aantal regelingen	regelingen met einddatum		Regelingen zonder einddatum
		einddatum maximaal vijf jaar	einddatum langer dan vijf jaar	
OCW	19	16	1	2
VWS	18	18	0	0
BZK en W&R	14	14	0	0
BuiZa	45	40	5	0
VenJ	3	3	0	0
EZ	15	14	0	1
SZW	10	9	0	1
I&M	11	11	0	0
Defensie	0	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
FIN	0	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Totaal	135	125	6	4

Tabel 1 laat zien dat van de135 lopende subsidieregelingen 131 regelingen een einddatum hebben. 125 regelingen hebben een einddatum van maximaal vijf jaar.

De volgende vier regelingen zijn zonder einddatum:
- Subsidieregeling «LAKS, JOB en Combo» (OCW);
- Subsidieregeling «Stimulering bèta & techniek» (OCW);
- Subsidieregeling «Stimulering Duurzame Energie productie (EZ);
- Subsidieregeling kwaliteit arbeidsverhoudingen (SZW).

De regelingen met een einddatum van langer dan vijf jaar zijn:
- Subsidieregeling stichting AAP (OCW);
- Matra Projectenprogramma (Buza);
- Partners for International Business (Buza);
- Demonstratieprojecten, haalbaarheidsstudies en kennisverwerving (Buza);

- Finance International Business (Buza);
- Programma Onderzoek en Innovatie (Buza).

De ministeries met subsidieregelingen zonder einddatum zijn de benodigde aanpassingen aan het bezien.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd in hoeveel gevallen er voor de subsidieregelingen met vooral subsidies kleiner dan € 25.000 een evaluatie is geweest en voor welke niet.

In tabel 2 wordt voor de subsidieregelingen met het grootst aantal kleine subsidieverstrekkingen aangegeven wanneer een evaluatie is uitgevoerd en/of is gepland. Daarbij is de top 10 van subsidieregelingen met kleine subsidies aangehouden, zoals aangegeven in tabel 2 van mijn brief van 18 september jl.[1]
Deze regelingen bevatten nagenoeg alle kleine subsidieverstrekkingen. Het budgettaire beslag van deze kleine subsidiebetalingen bedraagt overigens 4% van het totale subsidiebudget.

Tabel 2: evaluatie van subsidieregelingen

Ministerie	Subsidieregeling	Tijdstip evaluatie	Door departementen gegeven toelichting
EZ	Zonnepanelen	geen	Het is een tijdelijke regeling die op verzoek van Tweede Kamer (lente-akkoord) voor 2012 en 2013 is opengesteld. Gesloten regeling. Om die reden zal geen evaluatie plaatsvinden.
BZK/W&R	Bevordering Eigen Woningbezit	2011	
OCW	Lerarenbeurs/Zij-instroom	2012. Volgende evaluatie is gepland in 2015.	
BZK/W&R	Beschikking geldelijke steun Eigen Woning	geen	Gesloten regeling. Om die reden zal geen evaluatie plaatsvinden.
BZK/W&R	Starterslening betaalbaarheid woningmarkt	geen	Met de regeling is voorzien in de uitvoering van de afspraken van het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-Asscher en het Woonakkoord van februari 2013. De regeling zal na de uitvoering hiervan worden ingetrokken. Er vindt geen evaluatie plaats.
EZ	Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie	2016	
IenM	Kaderregeling subsidies duurzaamheid Verkeer en Waterstaat Actieplan Groei op het spoor	2013	
VWS	Subsidieregeling stageplaatsen zorg	2011. Volgende is gepland in 2016.	
IenM	Subsidieregeling Emmissieverminderende voorzieningen voor voertuigen	2014	
EZ	Innovatieprestatie-contracten	2010	

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd wat de uitvoeringskosten zijn van de subsidieregelingen met primair kleine subsidies ten opzichte van het uit te keren subsidiebedrag.

Om een indicatie te geven van de uitvoeringskosten van de subsidieregelingen met primair kleine subsidies, zijn in tabel 3 de exploitatiekosten over 2013 vermeld en het totaal van de in 2013 betaalde subsidiebe-

[1] Kamerstuk 34 000 IX, nr. 6.

dragen. De totale uitvoeringskosten over de gehele looptijd van een subsidieregeling zijn niet uit de departementale systemen te genereren. Dat komt onder meer omdat subsidieregelingen in een aantal gevallen onderdeel zijn van programma's met diverse beleidsinstrumenten. De uitvoeringskosten hiervan worden in een aantal gevallen op programmaniveau geregistreerd en niet per beleidsinstrument. Daarnaast worden op basis van een aantal subsidieregelingen zowel grote als kleine subsidies verstrekt. De uitvoeringskosten worden dan niet afzonderlijk voor grote en kleine subsidies geregistreerd.

Tabel 3: Uitvoeringskosten

Ministerie	Subsidieregeling	Uitvoeringskosten (2013) € mln	Totaal bedrag verstrekkingen (2013) € mln	Uitvoerings-kosten per jaar (2013) % van uitgekeerde bedrag
EZ	Zonnepanelen	0,8	30	3%
BZK/W&R	Bevordering Eigen Woningbezit en Beschikking geldelijke steun Eigen Woning	3,2	29	11%
OCW	Lerarenbeurs/Zij-instroom	0,7	86	1%
EZ	Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie	6	368	2%
IenM	Kaderregeling subsidies duurzaamheid Actieplan Groei op het spoor	0,3	4	7%
VWS	Subsidieregeling stageplaatsen zorg	0,7	106	1%
IenM	Subsidieregeling Emmissieverminderende voorzieningen voor voertuigen	0,4	16	3%
EZ	Innovatie-prestatie-contracten	1,2	17	7%

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of de Minister duidelijkheid kan geven over de verwachte uit te keren kleine subsidies over 2014 en welk deel daarvan ziet op verplichtingen aangegaan onder inmiddels vervallen regelingen.

Tabel 4 geeft inzicht in de geraamde totale subsidiebetalingen in 2014 voor zowel lopende als gesloten regelingen met een substantieel aantal kleine subsidiebetalingen. De tabel is opgesteld op basis van de meest recent beschikbare informatie (bron: begroting 2015). Het totaalbedrag omvat voor een aantal regelingen (met [2] aangegeven bij de betreffende regeling) de geraamde betalingen voor subsidies zowel onder als boven de € 25.000. Bij de verantwoording over 2014 zullen de gerealiseerde subsidiebetalingen (tot op het niveau van de eindontvanger) over 2014 als open data beschikbaar zijn.

Tabel 4: geraamde betalingen subsidieregelingen in 2014 (bron: begroting 2015)

Ministerie	Subsidieregeling	Geraamd totaalbedrag regeling 2014 € mln	Er is sprake van verplichtingen op grond van een gesloten regeling
BZK/W&R	Bevordering Eigen Woningbezit[1]	17,1	ja
OCW	Lerarenbeurs/Zij-instroom[2]	100,7	nee
BZK/W&R	Beschikking geldelijke steun Eigen Woning[1]	4,5	ja
EZ	Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie[2]	1.019	nee
IenM	Kaderregeling subsidies duurzaamheid Verkeer en Waterstaat Actieplan Groei op het spoor[1]	1	ja
VWS	Subsidieregeling stageplaatsen zorg[2]	110	nee
IenM	Subsidieregeling Emmissie-verminderende voorzieningen voor voertuigen[2]	11,8	ja
EZ	Innovatieprestatie-contracten[2]	1,1	ja

[1] *Betreft uitsluitend betalingen van € 25.000,– of minder.*
[2] *Betreft totaalbedrag per regeling (dus zowel betalingen onder of boven € 25.000).*

De leden van de PvdA-fractie hebben verder gevraagd of de Minister een lijst kan verstrekken van regelingen die gelden in 2014 waaruit kleine subsidies worden verstrekt?

Op basis van de meest recent beschikbare informatie (begroting 2015) worden in 2014 op grond van de volgende regelingen een substantieel aantal kleine subsidiebetalingen verricht:
- Lerarenbeurs/Zij-instroom (OCW);
- Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (EZ);
- Subsidieregeling stageplaatsen zorg (VWS);
- Subsidieregeling Emmissie-verminderende voorzieningen voor voertuigen (IenM).

De leden van de CDA-fractie vragen op welke manier er controle wordt uitgeoefend nadat een subsidie eenmaal is verstrekt, om fraude van deze verstrekte subsidies tegen te gaan?

De leden van de VVD-fractie vragen: In hoeverre is er echter zicht op fraude met deze subsidies of onterecht uitgekeerde subsidies? Hoe vindt de controle op de kleine subsidies plaats? Is dit volgens de Minister effectief en efficiënt? Wat vindt de Minister van de doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies kleiner dan € 25.000?

Het subsidiekader gaat uit van proportionaliteit tussen het subsidiebedrag en de verantwoordingslasten. Aan dit proportionaliteitsbeginsel is in het subsidiekader invulling gegeven door het invoeren van drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen waarvan de toepassing wordt bepaald door de hoogte van het subsidiebedrag:

Hoogte subsidiebedrag	Verantwoording	Controle
tot € 25.000	Steekproefsgewijze verantwoording over prestaties	Steekproefsgewijze controle over prestaties
Vanaf € 25.000 tot € 125.000	Altijd verantwoording over prestaties	Steekproefsgewijze controle over prestaties
Vanaf € 125.000	Altijd verantwoording over kosten en prestaties	Steekproefsgewijze controle over kosten en prestaties

Voor subsidies tot € 25.000 wordt steeksproefgewijs gecontroleerd of de presatie is verricht en geldt er een actieve meldingsplicht voor de ontvanger bij niet nakoming van de voorwaarden. De controle gebeurt op basis van een risicoanalyse. Het systeem is er op gericht de meeste aandacht te geven aan die groepen van subsidieontvangers waar de risico's het grootste zijn.
De controle van de subsidies kan bestaan uit administratieve controles vooraf en achteraf, verifiëren van derdengegevens met andere bestanden (bv. Belastingdienst, Kamer van Koophanden), het opvragen van de stukken waaruit moet blijken of de afgesproken prestatie is afgeleverd, accountantscontrole (bij subsidies boven de 125.000 euro) of fysiek bezoeken (waarnemingen ter plaatse) aan subsidieontvangers te brengen. Indien uit de controle bij kleine subsidies blijkt dat de prestatie niet of deels is verricht kan terugvordering van (een deel) van de subsidie plaatsvinden. Indien bij de controle blijkt dat de subsidie-ontvanger het niet voldoen van de prestaties niet uit eigener beweging heeft gemeld, dan kan er naast de terugvordering van het subsidiebedrag ook een bestuurlijke boete van maximaal € 20.250 worden opgelegd. In gevallen waar sprake is van een vermoeden van fraude, wordt er onderzoek gedaan dat kan leiden tot aangifte bij het OM.

Onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van een subsidieregeling, ook wat betreft regelingen met kleine subsidies, maakt onderdeel uit van elke subsidie-evaluatie. In de regeling Periodiek Evaluatieonderzoek zijn hiervoor kwaliteitseisen aangegeven. Een van die kwaliteitseisen is dat een evaluatie inzicht geeft in de gebruikte evaluatiemethode en de (on-)mogelijkheden om de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het betreffende beleid vast te stellen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het Ministerie van VWS eerder besloten heeft om in principe geen subsidies van minder dan € 125.000 meer te verstrekken. Toch zien de leden van de VVD-fractie in het overzicht nog weer een grote hoeveelheid subsidieverstrekkingen kleiner dan € 25.000 staan. Hoe is dit te verklaren?

Het aangehaalde besluit heeft betrekking op de Kaderregeling VWS-subsidies, één van de subsidieregelingen van VWS. De Minister van VWS verleent subsidies op twee manieren:

a. via een specifieke subsidieregeling, met vaak een aantal ontvangers die op eenzelfde wijze subsidie ontvangen (bv. Stagefonds of de Subsidieregeling Palliatieve en Terminale Zorg), of
b. via de brede Kaderregeling VWS-subsidies, waar bijvoorbeeld specifieke instellingssubsidies voor kennisinstituten onder verleend worden.

In 2011 heeft de Minister besloten om, uitgezonderd een aantal beleidsterreinen, voortaan een ondergrens van € 125.000 te hanteren voor subsidies die onder de Kaderregeling VWS-subsidies worden verleend. Dit is besloten met het oog op de noodzaak van een landelijk belang, de

verhoudingsgewijze uitvoeringslasten en het verwachte maatschappelijk rendement. Deze criteria kunnen bij «grotere» subsidies beter worden geborgd. De grens van € 125.000 geldt dus niet voor subsidies die worden verleend op grond van een specifieke subsidieregeling.

De leden van de CDA-fractie vragen of het misschien niet beter en effectiever is om een aantal landelijke subsidies bij de gemeenten onder te brengen.

Bij elk voorstel voor beleid of regelgeving vanuit rijksoverheid wordt het Integrale Afwegingskader beleid en regelgeving (IAK) doorlopen. Het kader bevat de vragen over wat de aanleiding, het probleem en de doelstelling van nieuw beleid is. Zo wordt in eerste instantie gekeken of het nieuwe beleid een taak voor de rijksoverheid is. Indien besloten wordt dat dit een taak van de rijksoverheid is (bv. het zorgen voor veiligheid) wordt vervolgens gekeken naar welk instrument voor de uitvoering van deze taak (beleid) het meest geschikt is.
Het Rijk zet het instrument «subsidie» in daar waar het gaat om het behalen van de landelijke doelstellingen. Deze doelstellingen zijn veelal in het (regeer)akkoord verankerd.

Daar waar nodig wordt de samenwerking met andere bestuurslagen gezocht. Een voorbeeld daarvan is de regeling «Starterslening betaalbaarheid woningmarkt».
De startersregeling betreft een regeling waarbij het Rijk voor de helft een bijdrage levert aan de kosten van de financiering van een extra hypotheeklening voor starters. Indien gemeenten de starterslening willen gaan inzetten binnen hun gemeenten dienen zij (eventueel in samenwerking met provincies of andere partijen) de andere helft van de kosten voor de lening bij te dragen. Bij deze regeling ligt de starterslening bij een centrale landelijke punt, maar de uitvoering ervan ligt bij de gemeenten. Dit betekent dat de verzoeken tot aanvragen van de startersleningen bij de bij de gemeente ingediend dienen te worden.